

## COTAS ÉTNICO-RACIAIS NAS UNIVERSIDADES E PARADIGMAS DO DIREITO: UMA REFLEXÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL

ICARO JORGE DA SILVA SANTANA

Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, Brasil

LEANDRO REINALDO DA CUNHA

Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, Brasil

RITA DE CÁSSIA DIAS PEREIRA DE JESUS

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Santo Amaro, Bahia, Brasil

---

RESUMO: O artigo trata das cotas étnico-raciais, a partir de uma crítica negra da hermenêutica que compreende o racismo estrutural e institucional, assim como as relações de desigualdades de status cultural e social na interlocução com o Poder Judiciário. Nesse processo, utiliza-se a fenomenologia hermenêutica, partindo de revisão bibliográfica, assim como o estudo sobre o conceito de revolução jurídico-democrática. Nesse processo, propõe-se interpretação dos votos na Ação de Descumprimento ao Preceito Fundamental 186 com fins de entendimento dos conflitos sobre a recente implementação da comissão de heteroidentificação racial.

PALAVRAS-CHAVE: Cotas Étnico-raciais. Heteroidentificação Racial. Judicialização.

---

### INTRODUÇÃO

Este artigo foi tecido como resultado de pesquisa realizada entre 2020 e 2022, num contexto de grande tensão racial, em decorrência da avaliação de ações afirmativas de cotas étnico-raciais no Brasil. Busca-se, diante disso, refletir sobre a difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil diante do atual cenário de implementação das comissões de heteroidentificação racial em diversas universidades, como na UFBA (Universidade Federal da Bahia), entre outras.

A Lei 12711/2012, conhecida pelo senso comum como “Lei de Cotas”, está em face de análises decorrentes da avaliação decenal proposta na própria lei. Mesmo antes da implementação legislativa, diversas foram as universidades que, a partir da sua autonomia, já tinham implementado a reserva de vagas de cunho étnico-racial. A UFBA, a UNB (Universidade de Brasília) e a UNEB (Universidade Estadual da Bahia) são exemplos desta implementação.

A Universidade é local de muitos conflitos, sendo também um campo de disputa sobre a compreensão acerca das cotas étnico raciais e seus paradigmas. A criação destas cotas, assim como a CPHA, surge desses conflitos raciais estruturados socialmente, mas que afetam a instituição universitária e suas relações.

É por conta disso que a Universidade deve ser vista a partir da compreensão de sociedade em que está inserida e pelos paradigmas que a constituem enquanto corpo político. Nesse processo, vislumbra-se compreender, a partir da crítica negra à hermenêutica

um caminho de interpretação das ações afirmativas de cotas étnico raciais e refletir sobre os novos desafios posteriores à implementação das comissões de heteroidentificação complementar a autodeclaração racial nas universidades.

Neste caminho, o artigo trata das elaborações conceituais relativas às ações afirmativas de cotas étnico-raciais, no primeiro tópico, e com isso vislumbra-se construir um ensaio sobre a crítica negra da hermenêutica e seus conceitos para interpretação do fenômeno das cotas étnico-raciais e seus correlatos. O segundo tópico trata de uma revisão sobre ações afirmativas de cotas étnico-raciais e dos conceitos de autonomia universitária e a compreensão de uma revolução democrática da justiça.

No terceiro e último tópico, busca-se traçar elementos sobre a implementação das comissões de heteroidentificação racial complementar à autodeclaração, propondo-se, assim, uma reflexão sobre a difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil e os dilemas que estão apresentados para o paradigma do Direito nessa compreensão.

#### UM ENSAIO SOBRE A CRÍTICA NEGRA À HERMENÊUTICA

A hermenêutica é, sobretudo, a arte de interpretação do Direito. É neste sentido que compreender os fenômenos, o seu contexto e as suas consequências é algo tão importante. É a partir dessa leitura que trilhamos o percurso de compreensão do que é o Direito.

Nesse sentido, Streck (2013, p. 20) apresenta a ideia de uma razão cínica numa modernidade tardia do Estado Brasileiro, que encobre, a partir da ideia de crescimento e transformação, o problema estatal de desigualdade social profunda, colocando de um lado uma sociedade que suplica direitos e de outro uma Constituição que os garante, num cenário em que cada vez mais há um encolhimento do próprio Estado.

Essa relação se intensifica em tempos de crise, nos quais as escolhas são sempre difíceis e requerem uma maior unicidade social para que possam ser feitas. Já Gonzalez e Hasenbalg (1982, p. 67) dissertam sobre lugares naturais construídos na ideia de sociedade brasileira, que influenciam na dificuldade de ascensão social para pessoas negras, pobres e mulheres.

Trata-se aqui da compreensão do que é Brasil a partir das estruturas do Estado brasileiro. O que Streck compreende como violências simbólicas (STRECK, 2013, p. 20), Gonzalez e Hasenbalg chamam de violências estruturais (GONZALEZ; HASENBALG, 1982, p. 67).

Trata-se aqui da compreensão do que é Brasil a partir das estruturas do Estado brasileiro. O que Streck (2013, p. 20) compreende como violências simbólicas, Gonzalez e Hasenbalg (1982, p. 67) chamam de violências estruturais.

Moreira (2019, p. 1240) apresentará que o Estado constrói, a partir de violações simbólicas, culturais e sociais, diversas relações discursivas na atuação do judiciário em confronto com a sociedade. É dessa forma que se observam os status culturais e sociais como forma de compreensão das desigualdades. Ou seja, o julgamento das obrigações, deveres e as sanções estão diretamente ligadas ao status cultural e social do sujeito construído.

Essa compreensão sobre status cultural e social fica nítida quando colocamos

em ênfase a atuação policial nas periferias do Brasil, que, em torno de um discurso da segurança pública, estigmatiza sujeitos, famílias e territórios.

A leitura sobre lugares naturais apresentada por Gonzalez e Hasenbalg (1982) não está dissonante da realidade do judiciário brasileiro. Busca-se, assim, comparar, a partir disto, a proporcionalidade de pessoas negras nas prisões, que, segundo o INFOPEN (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019), têm na sua população encarcerada 66,69% de pessoas negras, com os dados de pessoas negras no ensino superior, que, de acordo com o FONAPRACE (2018), tem 51,2% de pessoas negras.

Pode-se observar, nessa comparação, que o FONAPRACE (2018) apresentou em relatório que o crescimento do ingresso de pessoas no Ensino superior se deu a partir das políticas públicas implementadas de 2010 até 2018. Diante disso, é possível captar que a noção social e cultural de racismo influencia na forma como o Direito dialoga com os sujeitos.

Tais políticas públicas foram resultado da articulação dos movimentos sociais e discutidas profundamente pelo Movimento Negro Unificado, entidade que compõe a Frente Nacional Popular de Educação. Segundo Gomes (2006), o movimento negro foi essencial para a compreensão de políticas públicas voltadas ao ingresso e permanência de pessoas negras na Universidade.

Desse modo, a consciência jurídica se dará por uma consciência social, cultural e, portanto, racial, pois a relação de empatia gerada para com a pessoa branca é colocada em contraponto ao julgamento anteposto à pessoa negra. Ou seja, há um sistema de diferenciações que “opera na vida das pessoas de forma bem distinta” (MOREIRA, 2019, p. 77), gerando discriminações das diversas formas: institucional, estrutural, organizacional, interseccional.

Esse sistema de diferenciações quando não interpretado, salvando a interpretação apenas a partir do procedimento e não observando as estruturas de subordinação existentes, gera como consequência injustiças sociais.

É nesse contexto que toda interpretação do Direito que não observa as relações históricas, sociais e econômicas para entender os fenômenos (HEIDEGGER, 2005) estará sendo mal feita, pois haverá uma compreensão equivocada ou apenas aparente em relação a determinado fenômeno.

Essa leitura esconde a realidade social, histórica e econômica de marginalização das pessoas negras no Brasil e coloca, a partir de uma compreensão de resultado, o entendimento de um fenômeno, gerando uma leitura equivocada. Dessa forma, não há como se fazer a interpretação correta do Direito brasileiro sem antes se informar sobre as subordinações raciais construídas no Brasil.

## POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS E COTAS ÉTNICO RACIAIS

A educação é utilizada como método de avaliação do acesso à cidadania e ao pertencimento social. Por outro lado, é ferramenta da manutenção de subordinações raciais. Santos e Ananias (2018) evidenciam que a educação está ligada ao modelo de construção do Estado adotado em determinado período histórico, e que seria por conta disso que não há uma linearidade histórica de desenvolvimento da educação, mas uma compreensão material de como a educação dialoga com o período analisado.

Santos e Ananias (2018), ao tratarem da história da educação em Alagoas,

deixaram nítido o processo de idas e vindas da história no que tange à educação. Inicialmente, com enfoque mais dominical, relacionado as Igrejas católicas. Também, Santos e Ananias (2018) apresentarão que a educação foi uma ferramenta ideológica para a construção do Brasil, assim como ferramenta de construção de uma elite.

Schwarcz, ao tratar sobre o processo histórico científico no Brasil, apresenta a importância das instituições e dos museus para a construção do conhecimento, e, por consequência, para a educação brasileira (SCHWARCZ, 1993, p. 80), bem como das teorias que eram importadas para o Brasil com o enfoque na construção de uma nação (SCHWARCZ, 1993, p. 185).

Observa-se aqui que: “ Longe da metafísica’, ‘distantes do subjetivismo’ viviam esses intelectuais na certeza de estarem construindo não somente novas teorias, mas também uma nova nação.” (SCHWARCZ, 1993, p. 196). Nesse sentido, as faculdades de Direito possuíam uma tarefa científica na construção da nação. Entretanto, como apresenta Schwarcz (1993),

O prestígio advinha, no entanto, menos do curso em si, ou da profissão *stricto sensu*, e mais da carga simbólica e das possibilidades políticas que se apresentavam ao profissional do direito (SCHWARCZ, 1993, p. 186).

Buscando uma análise histórica, Schwarcz (1993, p. 52-53) apresentará a construção do quadro dos “homens da ciência”, identificando os expoentes científicos brasileiros de 1870 a 1930. Essa elite era constituída por características específicas, a depender da região onde se encontrava, mas era uniforme quando tratava-se de identidade racial e de gênero. Ao longo da caminhada histórica, os “homens da ciência” eram homens brancos que estiveram aparentemente à frente da caminhada científica no Brasil.

Já Valle e Ruschel (2018), ao proporem uma análise do discurso de meritocracia e todos os elementos que estão atrelados à manutenção desse discurso, apresentam que toda análise histórica possui sua complexidade na escolha dos indicadores, sendo esses indicadores constituintes da análise. É dessa forma que proponho a análise das cotas étnico-raciais como um indicador do acesso à educação, e, conseqüentemente, este acesso enquanto instrumento da democracia.

As cotas étnico-raciais se tornaram realidade diante de reivindicações construídas pelos movimentos negros em torno de garantia ao direito à educação. Trata-se aqui de processos, de lutas históricas que vislumbravam como fim as garantias constitucionais para determinados sujeitos aos quais de fato era negado o acesso à Universidade.

Domingues (2005) apresentará que essas ações afirmativas que tinham como fim a equidade racial surgiram num período pós anos 2000, de grande pressão internacional sobre as garantias dessas identidades. Atrelado a isso, Gomes (2006) tratará dos tempos de lutas que forjaram a construção das políticas afirmativas de cotas étnico-raciais nas Universidades, estas que foram construídas nas bases da sociedade a partir dos movimentos negros até as instituições que garantiram a sua implementação.

A III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e

Intolerância Correlatas, que aconteceu em Durban, Sul da África, em 2002, foi um ponto de chamado para as mudanças institucionais sobre como o Brasil se portaria diante das políticas afirmativas. Na declaração publicada pela conferência, chamada de declaração de Durban, diversos foram os pontos que tratavam sobre ações afirmativas e discriminação positiva. Nesse elemento, Silva Júnior (2003) apresentará que, historicamente, o princípio da igualdade foi tratado como ideia antagônica à discriminação, e não à desigualdade.

É nessa compreensão que Silva Júnior (2003) tratará da discriminação positiva como a concretização do princípio constitucional da igualdade, ou seja, a justiça está diretamente ligada ao equilíbrio entre igualdade e desigualdade como elementos estruturais e coletivos, e não apenas enquanto elementos de ação individual.

Como aponta Santos (2006), diversas foram as Universidades que iniciaram o seu processo de adoção de ações afirmativas de cotas étnico-raciais. Mesmo antes da Declaração de Durban, as universidades já ensaiavam a implementação de ações afirmativas de cotas étnico-raciais, mas foi após essa declaração e as consequências geradas que as Universidades, a partir da sua autonomia universitária, assumiram o compromisso de implementação das cotas étnico-raciais para ingresso na graduação.

Nesse caminho, a UNB (Universidade de Brasília) foi uma das primeiras a adotar, em 2004, compreendendo a dinâmica de ser uma política recente para todas universidades do Brasil. Mas como aponta Santos (2006), a questão racial no Brasil é um antigo dilema com diversas escaras, portanto, não seriam as cotas étnico-raciais de fácil implementação, pelo contrário, enfrentariam por forte resistência por uma parcela da sociedade Brasileira.

Sobre o princípio da autonomia universitária, Ferraz (1999) apresenta que a Universidade é uma autarquia federal, possuindo patrimônio próprio e atribuições estatais específicas, que passa pela compreensão de autonomia, entretanto, sem que haja uma definição solidificada de seu conceito do ponto de vista do Direito. No Art. 207 da Constituição Federal, alguns caminhos podem ser compreendidos, vejamos: "Art. 207, As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão." (BRASIL, 1988)

Nessa perspectiva, Ferraz (1999) apresentará que a autonomia universitária é uma norma de aplicabilidade imediata, ou seja, não requer complementação por lei, sendo exercida, portanto, pelo conceito atribuído constitucionalmente. Grinover (1994), por outro lado, apresentará que por mais que seja autodeterminada e autonormatizada constitucionalmente, a autonomia universitária requer consonância com as outras normas constitucionais. Dessa forma, no caso das cotas étnico-raciais, estamos tratando da discussão sobre o princípio da autonomia universitária e da igualdade.

É preciso compreender que há no dispositivo da autonomia universitária uma compreensão modal de 3 tipos de autonomia. Compreendendo a autonomia de gestão financeira e patrimonial como a "capacidade de gerir recursos financeiros e patrimoniais à sua disposição." (STUCHI *et al.*, 2020, p. 5). Ou seja, gerir a propriedade correspondente à Universidade. Nesse processo, compreender que a autonomia didática-científica perpassa pela

[...] capacidade para estabelecer políticas e concepções pedagógicas em relação à produção e disseminação do conhecimento

e da cultura. Compreende dimensões coletivas das IFES, objetivas (art. 53, I a III) e subjetivas (art. 53, § 1º, I, III e IV), e individuais de seus docentes e estudantes (art. 3º, II a IV; art. 13, I e II); (STUCHI *et al.*, 2020, p. 5).

Por mais que este tipo esteja relacionado à possibilidade de criação de cursos, currículo, oferta de vagas, compreende Salles (2020) que a autonomia didático-científica está diretamente ligada à autonomia administrativa pela própria natureza lógica do dispositivo, não sendo possível distanciar os dois tipos de autonomia universitária para a compreensão da própria universidade, pois estes estão associados ao projeto institucional deste corpo social. É nesse contexto que se entende autonomia administrativa, segundo STUCHI *et al.* (2020), como a

[...] capacidade de auto-organização e de edição de normas próprias quanto à administração de recursos humanos e materiais e, ainda, escolher seus dirigentes. Também tem expressão objetiva (art. 53, IV a VII, e art. 54) e subjetiva (art. 53, § 1º, II, V e VI); (STUCHI *et al.*, 2020, p. 5).

Uma crítica negra sobre a discussão da ADPF 186

A ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) é uma ação de controle de constitucionalidade protegida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e que visa combater ações que desrespeitem os princípios constitucionais. Ou seja, determinar a inconstitucionalidade de determinados atos. Em 2012, mobilizados pela discussão das ações afirmativas de cotas étnico-raciais, chegou ao STF a ADPF nº186-2, proposta pelo DEM, que visava por fim à política de cotas étnico-raciais a partir da compreensão de suposta inconstitucionalidade.

O DEM apresentava ofensa ao princípio da igualdade diante de argumentos biológicos relacionados ao racismo, corroborando a ideia de que a proposta intensificaria o racismo. Já a UNB apresentava a existência do racismo estrutural que perpassava por desigualdades materiais, necessitando reparação pelo Estado para a garantia do princípio da igualdade.

Dois discursos em embate no período de implementação das cotas étnico-raciais nas Universidades. E é nesse contexto que é importante compreendê-los. Munanga (2020), ao tratar de racismo no Brasil, apresentará que não há comprovações biológicas de diferenciação racial entre humanos, sendo o conceito de racismo um determinismo sociopolítico, ou seja, um elemento de compreensão do poder. Apresenta, portanto, que:

Nos Estados Unidos, o grupo mestiço não é individualizado como tal, nem na mentalidade coletiva, nem na prática social, nem nos textos legais. Os recenseamentos demográficos oficiais contabilizam somente brancos e negros, o que mostra que as categorias “branco” e “negro” não são apenas biológicas, mas também sociopolíticas. (MUNANGA, 2020, p.25).

Essa compreensão do racismo como elemento sociopolítico, cientificamente, já estava consolidado, entretanto, para o judiciário da época ainda havia dificuldade na compreensão dessa discussão. Essa dificuldade é fruto de um paradigma jurídico-dogmático que não compreende as dinâmicas do poder e da sociedade. Como apresenta Santos (2011, p. 85), a cultura técnico-burocrática do Direito serve, sobretudo, para a manutenção das ferramentas de dominação existentes no Estado. Santos (2011) nesse caminho, apresenta que:

Esta cultura dominante, técnico-burocrática, tem uma grande continuidade histórica nos nossos países. Para a substituir por uma outra, técnico-democrática, em que a competência técnica e a independência judicial estejam ao serviço dos imperativos constitucionais de construção de uma sociedade mais democrática e mais justa, é necessário começar por uma revolução nas Faculdades de Direito. (SANTOS, 2011, p. 87).

Em meio a muitas discussões e confrontos discursivos, em 2009, o então presidente do STF, Gilmar Mendes, apresentou o seu voto afirmando a legitimidade constitucional das ações afirmativas de cotas étnico-raciais, no qual apresentava que “A manutenção do status quo não significa perpetuação das desigualdades” (BRASIL, 2012, p. 7.), mas, por outro lado, tratava do paradoxo da igualdade de Alexy, que ensejava a ideia de que toda desigualdade de fato surge por uma desigualdade de direito.

Nesse processo, o atual Ministro do STF nega que há um ódio racial, mas afirma a importância das ações afirmativas como modo de suprir uma demanda de desigualdade de fato existente no Brasil.

Em 2012, o julgamento da ADP 186-2 chegou ao fim com o seguinte resultado:

- Afirmou-se a constitucionalidade das ações afirmativas de cotas étnico-raciais, apresentando que a ação não era contrária ao princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República (BRASIL, 1988).
- Afirmou a importância da reparação histórica no contexto de determinados grupos sociais que foram subordinados historicamente no país.
- Afirmou que é constitucional uma metodologia de seleção diferenciada que leve em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos.
- Apresentou que as políticas de ação afirmativa são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do processo de exclusão social que lhes deu origem.

Atenta-se ao fato de que a decisão do STF na ADPF 186-2 apresentou um marco no Brasil no contexto de implementação das ações afirmativas, gerando uma pressão social que deu como resultado a criação da Lei 12.711/2012 e, posteriormente, da Lei 12990/2014, que hoje são as principais normas que perpassam pela implementação de reserva de vagas de cunho étnico-racial na educação e no serviço público brasileiro. Por outro lado, é importante observar como o princípio da autonomia universitária não foi observado como um dos pontos centrais na decisão do STF no caso da ADPF 186-2, o que clarifica a compreensão de não importância desse princípio ao tratar de universidades públicas no Brasil.

## REFLEXÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMPLEMENTARES À AUTODECLARAÇÃO RACIAL

Posterior à implementação das políticas de cotas étnico-raciais diversas foram as denúncias de “fraude nas cotas étnico-raciais”. Como aponta Souza (2020, p. 86), o problema de “fraude nas cotas étnico-raciais” se dá de diversas formas. Seja pela intencionalidade, ignorância, desconhecimento ou até como forma de burla.

Segundo Souza (2020),

No caso do Brasil, em geral, as “fraudes nas cotas raciais” acontecem quando pessoas, na maioria das vezes brancas, inscrevem-se em programas de ações afirmativas por meio de cotas raciais direcionadas para a população negra (preta ou parda) e se autodeclaram como sendo negras. (SOUZA, 2020, p. 88).

Devido a isso, a busca institucional de resolução das “fraudes nas cotas étnico-raciais” se tornou necessária para garantir segurança jurídica. Como apresentado por Vaz (2018), a dinâmica administrativa de fiscalização e controle das políticas de cotas étnico-raciais deveriam garantir uma eficiência no modo como se procederia a seleção dos contemplados pela vaga. Dessa forma, deveria garantir o acesso daqueles que verdadeiramente são sujeitos das cotas étnico-raciais, ou seja, pessoas pretas e pardas. As Comissões de Heteroidentificação assumiram, portanto, o aspecto ético voltado ao controle e validação das cotas étnico-raciais, a partir de medidas institucionais de fiscalização com o foco no combate às “fraudes nas cotas”, sendo, conseqüentemente, parte das discussões contemporâneas da rediscussão sobre ações afirmativas de cotas étnico-raciais nas universidades e nos concursos públicos.

Diante disso, as Bancas de Aferição Raciais se tornaram cada vez mais presentes nos concursos públicos e nos processos seletivos de acesso à graduação. Em 2018, a partir de ação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas, de acordo com a Portaria Normativa n.º 4, de 6 de abril de 2018, “[...] regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei n.º 12.990, de 9 de junho de 2014 [...]” (BRASIL, 2018).

Munanga (2020) aponta que a “fraude nas cotas étnico-raciais” acendeu uma nova polêmica nas políticas de cotas étnico-raciais e uma nova discussão social em torno da implementação das comissões de controle e seu funcionamento. Segundo Munanga (2020):

As pessoas que defenderam e defendem cotas aceitaram a criação das comissões de controle para evitar fraudes, e as pessoas que estão ou estavam contra as cotas se posicionaram desfavoráveis a elas às quais qualificaram de “tribunais raciais”. (MUNANGA, 2020, p. 128).



Um dos pontos de discussão das comissões de heteroidentificação está na compreensão de difícil definição racial no Brasil que se debruça nas discussões sobre raça e cor que vêm se estendendo há um tempo na pesquisa brasileira.

Munanga (2020), ao tratar sobre a ideia de mestiçagem, tratará que essas relações de reconhecimento compreenderão como elemento a construção de identidades sociais e culturais que impactam na própria identidade brasileira. Ou seja, o caminho sociológico de observação da ideia de mestiçagem e seus impactos institucionais e discursivos de identificação social.

Ao tratar de cor no censo brasileiro de 1872, 1890, 1940, 1950, 1960 e 1980, Piza e Rosemberg (1998-1999) nos ensina que as relações raciais no Brasil atribuem a cor como um caráter fenotípico, sendo o sistema de diferenciação orientado por uma compreensão de cor e de classe. Há, neste caso, uma diferença na compreensão entre raça e cor que perpassa pela construção de critérios: raça é um critério que parte da ascendência e cor um critério que parte da compreensão fenotípica.

Schwarzc (1993) traçará a compreensão histórica da ciência em relação à definição racial, apontando que duas teorias que acreditavam numa acepção biológica de raça foram preponderantes, a monogenista e a poligenista, ambas partindo de teorias evolucionistas de Darwin. A miscigenação nesse processo não era vista como algo positivo, mas algo a ser negado, a degeneração ou esterilização de uma sociedade.

Munanga (2020) apresentará que a mestiçagem é fruto de um fenômeno natural que irá ocorrer independente dos povos, mas a forma como a sociedade se conecta com essas significantes que determinará o impacto dessas relações de mestiçagem. Portanto, a mestiçagem não está localizada apenas no campo do visível, ou seja, no campo fenotípico, mas também na cultura, sociedade, concepção de mundo e ideologia.

Sendo assim, a compreensão dessas relações sociais, políticas e ideológicas de ver o mundo é o que constrói a concepção das relações raciais. Assim como Munanga (2020), não me interessa neste texto compreender o biologismo racial, mas sim como as relações raciais e a definição racial se encontram como discurso e prática social.

A ideia de mestiçagem no Brasil, na perspectiva de análise dos fatos sociais, econômicos e político ideológicos, constituem uma série de elementos, como a falsa imagem de harmonia racial, racismo cordial e o contrato racial brasileiro. Todos esses elementos se comunicam com a concepção de mestiçagem enquanto um local de passagem violenta, assim como a compreensão da diferença entre raça e cor. A ideia de mestiçagem forjou uma identidade nacional construída a partir de uma suposta harmonia racial que escondia os elementos de profunda violência da superioridade branca (MUNANGA, 2020).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, compreende-se que os paradigmas do Direito a partir de uma crítica negra partem do reconhecimento da realidade social, histórica e econômica de marginalização das pessoas negras no Brasil e da afirmação da população negra não apenas como objeto das políticas de Estado, mas como sujeito. A partir disso, é necessário compreender o Direito a partir de uma ferramenta que visa romper com a subordinação histórica desses sujeitos a partir de uma revolução democrática da justiça.

Na ADPF-186, em que se discutiu a constitucionalidade das cotas étnico-raciais, diversos foram os conceitos levantados pelos ministros para a compreensão do que seriam as ações afirmativas, estes que estiveram em disputa ideológica a partir das interpretações colocadas em discussão. Parte dessa discussão a compreensão de discriminação positiva que reivindica o enfrentamento de uma realidade de racismo estrutural a partir do acesso à educação, garantindo acesso a pessoas negras, ou seja, pretas e pardas. Também, a partir desse embate jurídico, compreende-se que pontos ficaram em aberto como a autonomia universitária e a própria compreensão de judicialização da universidade.

Como consequência histórica da definição jurídica da ADPF-186, a lei de cotas para ingresso nas instituições superiores de ensino, a Lei 12711/2012 (BRASIL, 2012) é implementada e toma proporções complexas de articulação na sociedade como um todo. É nessa entoada que o Movimento Negro denuncia a “fraude nas cotas étnico-raciais” e reivindica da administração pública a criação de medidas de enfrentamento desse desvio.

Como consequência, em 2018, a partir de ação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas, de acordo com a Portaria Normativa n.º 4, de 6 de abril de 2018, regulamenta a criação de Comissões de Heteroidentificação.

A institucionalização das comissões de heteroidentificação complementar a autodeclaração apresenta como consequência a elaboração de novos paradigmas do Direito, a partir da crítica negra. Paradigmas que não apenas a compreensão de discriminação positiva, mas a de pluralidade e reconhecimento de identidades, a partir de compreensão de novos métodos adotados para o ingresso na graduação das universidades brasileiras e do próprio reconhecimento da identidade negra no Brasil.

As entidades que pensam educação no Brasil devem se debruçar sobre essa discussão nos encontros, congressos e conferências como forma de impulsionar novos olhares e discursos sobre a criação das comissões de heteroidentificação nas universidades, assim como seus formatos, procedimentos e metodologias de funcionamento.

Artigo recebido em: 10/01/2022

Aprovado para publicação em: 21/09/2022

---

ETHNIC-RACIAL QUOTAS AT UNIVERSITIES AND LAW PARADIGMS: A REFLECTION ON THE IMPLEMENTATION OF RACIAL HETERO-IDENTIFICATION COMMISSIONS

**ABSTRACT:** The article deals with ethnic-racial quotas, based on a black critique of hermeneutics that understands structural and institutional racism, as well as the relationships of inequalities in cultural and social status in the dialogue with the Judiciary. In this process, the hermeneutic phenomenology is used, starting from a literature review, as well as the study of the concept of legal-democratic revolution. In this process, an interpretation of the votes in the Action for Non-

SANTANA, I. J. da S., CUNHA, L. R. da, JESUS, R. de C. D. P. de.

Compliance with the Fundamental Precept 186 is proposed in order to understand the conflicts over the recent implementation of the racial hetero-identification Commission.

KEYWORDS: Ethnic-racial Quotas. HeteroRacial Identification. Judicialization.

---

CUOTAS ÉTNICO-RACIALES EN LAS UNIVERSIDADES Y PARADIGMAS DE DERECHO: UNA REFLEXIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMISIONES DE HETEROIDENTIFICACIÓN RACIAL

RESUMEN: El artículo trata de las cuotas étnico-raciales, a partir de una crítica negra a la hermenéutica que incluye el racismo estructural e institucional, así como las relaciones de desigualdades culturales y de estatus social en el diálogo con el Poder Judicial. En este proceso se utiliza la fenomenología hermenéutica, a partir de una revisión bibliográfica, así como del estudio del concepto de revolución legal-democrática. En este proceso, se propone interpretar los votos en la Acción por Incumplimiento del Precepto Fundamental 186 a fin de comprender los conflictos por la reciente implementación de la comisión de hetero-identificación racial.

PALABRAS CLAVE: Cuotas Étnico-raciales. Hetero-identificación Racial. Judicialización.

---

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12711/2012, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. 9394/1996, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas. **Portaria Normativa nº 04, de 06 de abril de 2018**. [Regulamenta o procedimento de hetero-identificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais]. **Diário Oficial da União**: seção 1: Governo Federal, Brasília, DF, p.43, 2018. Disponível em: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/14766>. Acesso

em: 13 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental 186, de 26 de abril de 2012. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Relator: Ricardo Lewandowski. **Governo Federal**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 5 ago. 2022.

DOMINGUES, P. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 164-176, 10 out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000200013>. Acesso em: 13 out. 2022. ISSN 1809-449X.

FERRAZ, A. C. da C.. Autonomia Universitária na Constituição de 05/10/1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 215, p. 117-142, jan./mar. 1999.

FONAPRACE. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018. Brasília, DF: ANDIFES, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=88796>. Acesso em: 2 mar. 2022.

GOMES, N. L. **Tempos de lutas**: as ações afirmativas no contexto brasileiro. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. 2006.

GONZALEZ, L.; HASENBALG, C.. **Lugar de negro**. Coleção 2 pontos: volume 3. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1982.

GRINOVER, A. P. Autonomia universitária - Criação de cursos - Controle ministerial. **Revista De Direito Administrativo**, São Paulo, v. 197, p. 342-355, 01 jul. 1994. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46403>. Acesso em: 13 dez. 2022.

HEIDEGGER, M. **Ser e Tempo**. Tradução: Márcia Sá Cavalcante Schuback. Editora Vozes. 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: MJ 2019. Disponível em: <https://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>. Acesso em 06 de ago de 2022.

SANTANA, I. J. da S.; CUNHA, L. R. da; JESUS, R. de C. D. P. de.

SILVA JÚNIOR, H. Ação afirmativa para negros(as) nas universidades: a concretização do princípio constitucional da igualdade. //r: SILVA, Petronilha; SILVÉRIO, Valter. **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. 1º ed. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003, p. 99.

MOREIRA, A. J. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019.

MUNANGA, K. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra**. 5 ed. Belo Horizonte: Autêntica. 2020.

PIZA, E.; ROSEMBERG, F. Cor nos censos brasileiros. **Revista USP**, São Paulo, n.40, p. 122-137, dezembro/fevereiro 1998-99. Disponível em:  
<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/28427/30285>. Acesso em: 13 dez. 2022.

SALLES, J. C. A rejeição ao programa Future-se. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v.72, n.1, p.4-5, jan./jan. 2020. Disponível em:  
<[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252020000100002&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 mar. 2021.

SANTOS, B. de S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez. 2011. 135 p.

SANTOS, I., ANANIAS, M. A instrução nas Alagoas no período colonial. //r: SILVA, E. O. C.; SANTOS, I. G.; ALBUQUERQUE, S. L., orgs. **A história da educação em manuscritos, periódicos e compêndios do XIX e XX**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018, p. 25-45.

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças**: cientistas, instituições e questão racial no Brasil. São Paulo: Companhia das letras. 1993. 373 p.

SANTOS, J. T. Cotas na UFBA: de dilemas e tergiversações. //r: **Tempos de lutas**: as ações afirmativas no contexto brasileiro. / Nilma Lino Gomes (Organizadora). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. 2006. p. 47- 57.

SOUZA, M. G. de. Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos. **Educação em Debate**, Fortaleza, ano 42, nº 83, - set./dez. 2020. Disponível em:  
[https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58150/1/2020\\_art\\_mgsouza.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58150/1/2020_art_mgsouza.pdf). Acesso em: 13 dez. 2022.

STRECK, L. L. Democracia, Jurisdição Constitucional e Presidencialismo de Coalizão. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. [S. l.], Ano 6, vol. 1, mai./2013. ISSN 1982-4564. Disponível em:  
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/856>. Acesso em: 3 mar. 2021.

STUCHI, C. G. *et al.* Velhas tendências, novos arranjos: a autonomia universitária frente às propostas de Organizações Sociais e Fundos Patrimoniais Old tendencies, new arrangements: university autonomy in the face of Social Organizations and Endowments Funds proposals Viejas. **Jornal de Políticas Educacionais**, [s. l.] n. 13, v. 14, p. 1–23, 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/339345109\\_n\\_13\\_-\\_VELHAS\\_TENDENCIAS\\_NOVOS\\_ARRANJOS\\_A\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_FRENTE\\_AS\\_PROPOSTAS\\_DE\\_ORGANIZACOES\\_SOCIAIS\\_E\\_FUNDOS\\_PATRIMONIAIS](https://www.researchgate.net/publication/339345109_n_13_-_VELHAS_TENDENCIAS_NOVOS_ARRANJOS_A_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA_FRENTE_AS_PROPOSTAS_DE_ORGANIZACOES_SOCIAIS_E_FUNDOS_PATRIMONIAIS). Acesso em: 2 mar. 2022.

VALLE, I. R.; RUSCHEL, E. A meritocracia na política educacional brasileira (1930-2000). **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Porto, Portugal, v. 22, n. 1, p. 179-206, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/13957>. Acesso em: 13 dez. 2022.

VAZ, L. M. S. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. *In*: DIAS, Gleidson Renato, *et al.* (Orgs.), **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. 32-79p.

---

ICARO JORGE DA SILVA SANTANA: Doutorando em Direitos Humanos e Cidadania na Universidade de Brasília (UNB). Graduando em Direito/UFBA. Mestre em Estudos Interdisciplinares Sobre Universidade/UFBA, Bacharel Interdisciplinar em Humanidades/UFBA.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2985-8054>

E-mail: [icaro.jorge@ufba.br](mailto:icaro.jorge@ufba.br)

---

LEANDRO REINALDO DA CUNHA: Professor titular-livre de Direito Civil da Universidade Federal da Bahia, Pós-doutor e doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2062-2184>

E-mail: [leandro.reinaldo@ufba.br](mailto:leandro.reinaldo@ufba.br)

---

RITA DE CÁSSIA DIAS PEREIRA DE JESUS: Possui graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (1993), Professora Associado II da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, no Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas-CECULT-Santo Amaro, Doutora em Educação pela UFBA.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2223-0945>

E-mail: [rcdias@ufba.edu.br](mailto:rcdias@ufba.edu.br)

---

Este periódico utiliza a licença *Creative Commons Attribution 3.0*, para periódicos de acesso aberto (*Open Archives Initiative - OAI*).